

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Домбровського І.П. стосовно Ухвали Конституційного Суду України від 5 лютого 2008 року № 6-у/2008 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 102 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про внесення змін до Конституції України“, Закону України „Про внесення змін до розділу IV „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про Конституційний Суд України“

Конституційний Суд України Ухвалою від 5 лютого 2008 року (далі – Ухвала) відмовив у відкритті провадження у справі за конституційним поданням 102 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про внесення змін до Конституції України“, Закону України „Про внесення змін до розділу IV „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про Конституційний Суд України“ на підставі пункту 2 статті 45 Закону України „Про Конституційний Суд України“ – невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України „Про Конституційний Суд України“. За змістом Ухвали положення Закону України „Про внесення змін до Конституції України“, Закону України „Про внесення змін до розділу IV „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про Конституційний Суд України“ після набрання ними чинності стають невід’ємною складовою Конституції України, Закону України „Про Конституційний Суд України“, окремими їх положеннями, а відповідні закони про внесення змін „вичерпують свою функцію“. Виходячи з цього Суд дійшов висновку, що „у конституційному поданні неправильно вказано повне найменування, номер і дату прийняття правового акта, положення якого оспорується“. За логікою Ухвали суб’єкт права на конституційне подання мав би вказати реквізити та джерело опублікування не законів про внесення змін до Конституції України, Закону України „Про Конституційний Суд України“, а власне Конституції України, Закону України „Про Конституційний Суд України“.

Вважаю, що обґрунтування, викладене в Ухвалі та висновок, якого дійшов Конституційний Суд України, є юридично помилковими.

1. Юридично некоректним, зокрема, є викладене в Ухвалі твердження, що „положення закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності стають невід’ємною складовою Конституції України – окремими її положеннями, а сам закон вичерпує свою функцію“. В даному випадку Суд фактично формує доктрину дії закону про внесення змін до Конституції України безвідносно до оспорюваного Закону України „Про внесення змін до Конституції України“ від 8 грудня 2004 року № 2222–IV (далі – Закон № 2222–IV), про який йдеться в наступному, п’ятому абзаці пункту 3 мотивувальної частини Ухвали. Проте закон про внесення змін до Конституції України (до речі, як і будь-який інший закон про внесення змін) може набирати чинності поетапно, прикладом чого є Закон № 2222–IV. Закон про внесення змін, як правило, має прикінцеві та/або перехідні положення, якими, крім питання набрання чинності цим законом, врегульовуються інші правовідносини та прогалини, які виникають внаслідок його прийняття. Отже, час дії закону про внесення змін, зокрема, до Конституції України, не може бути обмежено моментом набрання цим законом (всіма положеннями цього закону) чинності.

Незаперечним є те, що окремі положення закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності стають невід’ємною складовою Конституції України, проте необов’язково – окремими положеннями Конституції України, як про це зазначив Конституційний Суд України у процитованій частині Ухвали. Слід врахувати, що з набранням чинності законом про внесення змін до Конституції України втрачають чинність відповідні положення самої Конституції України в тій частині, яка таким законом змінюється. Зміни ж можуть вноситися не лише шляхом викладення положення, окремої його частини в іншій редакції, зміни слова у положенні, але і шляхом виключення певної норми. Крім того, не слід забувати і про прикінцеві та/або перехідні положення, які також не стають окремими положеннями Конституції України.

Вважаю, що після набрання чинності всіма положеннями закону про внесення змін до Конституції України його положення змінюють відповідні положення Конституції України, проте сам закон діє принаймні до того моменту, поки усі положення Конституції України, які були змінені, не будуть знову змінені іншим законом.

Прикметно, що Конституційний Суд України вводить нову для теорії права категорію - „закон вичерпує свою функцію“. Не виключаю, що продукування Конституційним Судом України

правових позицій, що є природним для цього конституційного органу з огляду на його повноваження, може мати наслідком і формулювання відповідних правових категорій. Разом з тим вважаю, що прийняті Судом рішення, у тому числі і процесуальні, такі як ухвала про відмову у відкритті провадження у справі, мають бути викладені доступним для розуміння способом, а отже, Конституційний Суд України мав би пояснити в Ухвалі, що саме слід розуміти під словами „закон вичерпує свою функцію“.

2. В абзаці п'ятому пункту 3 мотивувальної частини Ухвали зазначено: „З набуттям чинності Законом № 2222–IV його положення, оскаржені суб'єктом права на конституційне подання, є фактично положеннями Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 року (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141), яка діє в редакції Закону № 2222–IV“. Вважаю, що у цьому реченні має місце викривлення фактів; крім того, воно викладено юридично некоректно.

По-перше, суб'єкт права на конституційне подання оскаржував на предмет відповідності Конституції України не окремі положення Закону № 2222–IV, а цей Закон в цілому як такий, що був прийнятий з порушенням „встановленої Конституцією України процедури його розгляду“, а не за його змістом.

Це є надзвичайно важливим, зокрема і з огляду на те, що далі у цитованому реченні стверджується, що положення Закону № 2222–IV „є фактично положеннями Конституції України“. Якщо щодо окремих положень Закону № 2222–IV таке твердження було б доречним, то щодо Закону № 2222–IV в цілому, який має такий розділ, як „Прикінцеві та перехідні положення“, викладене є юридично неправильним.

Крім того, за змістом цитованого вище речення Ухвали Конституція України „діє в редакції Закону № 2222–IV“. Разом з тим, якщо звернутися до Закону № 2222–IV, то побачимо, що ним були внесені зміни до Конституції України і вона згідно з цим Законом не була викладена у новій редакції.

3. За логікою Ухвали предметом розгляду Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) не можуть бути закони України про внесення змін до Конституції України та закони про внесення змін до інших законів. З набранням чинності такими законами суб'єкти права на конституційне подання, як впливає з Ухвали, мають право

оскаржувати на предмет конституційності виключно положення того закону (відповідно положення Конституції України), до якого було внесено зміни.

Така позиція Конституційного Суду України не узгоджується з Конституцією України та не відповідає його попередній практиці розгляду справ.

Згідно зі статтею 152 Конституції України закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо, зокрема, була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Прийнявши таку Ухвалу, Конституційний Суд України визначив правову позицію, яка може унеможливити реалізацію зазначеної норми Конституції.

На підтвердження своєї позиції Конституційний Суд України посилається на Ухвалу від 12 жовтня 2005 року № 32-у/2005.

Зазначеною Ухвалою було відмовлено у відкритті конституційного провадження у справі через невідповідність подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України „Про Конституційний Суд України“. Така невідповідність полягала у відсутності у конституційному поданні правового обґрунтування та у тому, що оскаржувані положення Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення правового захисту громадян та запровадження механізмів реалізації конституційних прав громадян на підприємницьку діяльність, особисту недоторканність, безпеку, повагу до гідності особи, правову допомогу, захист)“ фактично стали відповідними положеннями Закону України „Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні“. Тобто авторами подання не було наведено правового обґрунтування та неправильно вказано реквізити правового акта, положення якого оспорювалися.

У справі, за якою прийнято Ухвалу № 32-у/2005, суб'єкт права на конституційне подання звернувся з клопотанням визнати неконституційним положення закону про внесення змін до іншого закону. Закон про внесення змін набрав чинності; його положення, які оскаржуються на предмет конституційності, стали діяти як положення іншого закону, до якого відповідні зміни внесені. Суттєвим є також те, що автори подання просили перевірити закон про внесення змін на відповідність матеріальним нормам Основного Закону України.

У справі, за якою прийнято Ухвалу № 6-у/2008, суб'єкт права на конституційне подання просив перевірити на відповідність процесуальним нормам Конституції України закон про внесення змін в цілому як такий, що був прийнятий з порушенням „встановленої Конституцією України процедури його розгляду“. В обґрунтування свого клопотання його автори наводять низку положень-змін до чинної Конституції України, які були прийняті Верховною Радою України всупереч вимогам статті 159 Основного Закону, оскільки ці положення не розглядались Конституційним Судом щодо їх відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Таким чином, предмет розгляду та підстави для встановлення неконституційності у цих двох справах були різними, а тому посилання Суду на Ухвалу № 32-у/2005 є безпідставним.

Слід звернути увагу і на те, що Конституційним Судом України відкривалися провадження і ухвалювались рішення у справах, в яких предметом розгляду щодо відповідності Конституції України (конституційності) були правові акти (їх положення), зокрема і закони, про внесення змін до інших правових актів (законів).

Так, Рішенням від 5 квітня 2001 року № 3-рп/2001 (у справі про податки) було визнано такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), розділ I та статті 1, 3 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України“ від 23 березня 1999 року № 539–XIV.

У справі про електроенергетику (Рішення від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002) Конституційним Судом України було перевірено на предмет відповідності Конституції України Закон України „Про внесення змін до Закону України „Про електроенергетику“. Автори конституційного подання звернулися до Конституційного Суду України з клопотанням визнати зазначений Закон неконституційним, оскільки, на їх думку, деякі його положення і процедура ухвалення суперечать Конституції України. Конституційним Судом України було визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), пункт 4 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону України „Про внесення змін до Закону України „Про електроенергетику“ (пункт 2 резолютивної частини Рішення).

4. В останньому абзаці мотивувальної частини Ухвали Конституційний Суд України зазначив, що суб'єкт права на конституційне подання не дотримав вимог, зокрема, статті 71 Закону

України „Про Конституційний Суд України“. Вважаю, що таке твердження Конституційного Суду України є помилковим.

Згідно з частиною першою статті 71 Закону України „Про Конституційний Суд України“ суб'єкти права на конституційне подання, визначені у статті 40 цього Закону, направляють до Конституційного Суду України конституційні подання, в яких викладаються аргументи і стверджується про неконституційність законів, інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. В конституційному поданні викладено аргументи і стверджується про неконституційність конкретних законів, тому вважаю, що автори конституційного подання зазначених вимог Закону дотримали. Про це свідчить і відсутність відповідної аргументації в мотивувальній частині Ухвали.

Враховуючи викладене, вважаю, що Конституційний Суд України помилково відмовив у відкритті провадження у справі із зазначених в Ухвалі підстав, він мав розглянути справу по суті та прийняти відповідне рішення.

Суддя
Конституційного Суду України

І. ДОМБРОВСЬКИЙ